

2021:00546 - Åpen

Samskaping gjennom oppgaveutvalg?

Om arbeidet med oppgaveutvalg i tre lokalsamfunn i Verdal kommune

Forfattere

Espen Carlsson

Håkon Sivertsen

Rapport

Samskaping gjennom oppgaveutvalg?

Om arbeidet med oppgaveutvalg i tre lokalsamfunn i Verdal kommune

EMNEORD:
Oppgaveutvalg
Samskaping
Innbyggerinvolvering
Medvirkning
Bolyst
Kommune

VERSJON

1

DATO

2021-04-29

FORFATTER(E)

Håkon Sivertsen og Espen Carlsson

OPPDRAGSGIVER(E)

Verdal kommune

OPPDRAGSGIVERS REF.

Marthe B. Leistad

PROSJEKTNR

102025251

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

26 + vedlegg

SAMMENDRAG

Samskaping gjennom oppgaveutvalg – et forprosjekt

Dette notatet presenterer prosjektbakgrunn, nyere relevant litteratur, funn fra intervju og andre datakilder samt analysebaserte vurderinger av oppgaveutvalg som metode for samskaping i 1) tre lokalsamfunn, 2) kommuneorganisasjonen og 3) det lokalpolitiske miljøet og 4) samspillet dem imellom i Verdal kommune. I dette ligger det forslag til videre forskning og tilpasset tiltaksutforming på feltet. Forprosjektet «Samskaping gjennom oppgaveutvalg?» har blitt finansiert gjennom DistriktForsk Trøndelag i perioden 1.3.2020-1.3.2021.

UTARBEIDET AV

Espen Carlsson og Håkon Sivertsen

SIGNATUR
Carlsson Espen (Dec 15, 2021 08:55 GMT+1)**KONTROLLERT AV**

Tove Håpnes

SIGNATUR
Tove Håpnes (Dec 20, 2021 15:17 GMT+1)**GODKJENT AV**

Øyvind Skogvold

SIGNATUR**RAPPORTNR**

2021:00546

ISBN

978-82-14-07674-5

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og introduksjon.....	3
2	Målsettinger for DistriktForsk-prosjektet	5
3	Teoretisk rammeverk: Nærmere om oppgaveutvalg som formalisert medvirkningskanal og metode for samarbeid mellom lokalpolitikere og innbyggere	5
4	Metodisk tilnærming og datagrunnlag.....	9
5	Resultater	10
5.1	Oppgaveutvalgenes mandat og organisering	10
5.2	Innbyggerundersøkelse september 2020	12
5.3	Gruppeoppgave på fellesmøte	13
5.3.1	De folkevalgtes rolle i OU	13
5.3.2	Administrasjonens rolle i samskapingen	14
5.3.3	Lokalsamfunnets rolle i samskapingen	14
5.4	Intervju administrasjon.....	15
5.5	Intervju lokalsamfunn	16
5.6	Intervju folkevalgte	18
6	Oppsummerende kommentarer.....	19
7	Referanser.....	22
	Vedlegg: Tidslinje arbeidet med oppgaveutvalg i Verdal kommune 2017-2020.....	24

1 Bakgrunn og introduksjon

Kommunenes rolle og rammevilkår er i endring og den nasjonale politikken ønsker «samskaping på tvers av sektorer og tradisjonelle skillelinjer i samfunnet» (Meld. St. 30 (2019–2020)). En vanlig definisjon av samskaping i tilknytning til offentlig sektor er enkelt sagt at offentlige og private og/eller sivile aktører arbeider sammen gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre i et likeverdig samarbeid (Røyseland & Lo, 2019).

FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, og bærekraftsmålene blir dermed en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen (Lundberg et al. 2020). Fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling. Bærekraftsmålene er en naturlig referanse for samfunnsutvikling generelt og betydningen av partnerskap mellom flere interessenter som mobiliserer og deler kunnskap er viktig. Trøndelagsplanen 2019-2030 har for eksempel bolyst og livskvalitet som ett av tre innsatsområder, med mål om at god livskvalitet og mangfold skal kjennetegne Trøndelag (Trøndelag fylkeskommune 2018). Det betyr ifølge planen at frivillighetssektoren er aktiv og inkluderende, at innbyggerne får bruke sine ressurser, og at fellesskapet er inkluderende.

Innbyggermedvirkning er lovpålagt gjennom grunnlovens § 49, Kommunelovens § 10 (Komiteer) og §10b – elderråd, ungdomsråd, råd fra personer med nedsatt funksjonsevne) §12 (Kommunedelsutvalg) og §39 (Innbyggerforslag og lokale folkeavstemminger), Plan og bygningslovens §11-12, kunngjøringer og kapittel 5 som omfatter *Medvirkning i planleggingen*. Utfordringer med denne typen medvirkning er for eksempel representativitet, særinteressers posisjon, mengde og hyppighet, ting tar tid, ulikhet i tidsperspektiv, medvirkningstretthet, involvering uten resultater og lav utnyttelse av innbyggerens ressurser (jf. Romsaas 2018).

Stadig flere kommuner i inn- og utland prøver derfor ut *nye metoder* for å forløse innbyggerressurser og -kunnskap. Etter inspirasjon fra forsøk i Danmark – f.eks. Gentofte kommune - er varianter av Oppgaveutvalg etablert og testet ut i et fåtall andre norske kommuner. Dette er varianter av en tidsavgrenset organisering der innbyggere og lokalpolitikere arbeider sammen med gitte mandat.

Løsningen med oppgaveutvalg faller rett inn under FNs bærekraftsmål nr. 17: samarbeid for å nå målene. Målet sier at nye løsninger skjer gjennom samarbeid mellom berørte parter.

Svelvik kommune, som fra årsskiftet 2020 ble del av nye Drammen kommune, gjennomførte forsøk med tre tematiske oppgaveutvalg i 2017. Nye Molde kommune etablerte en prøveordning med oppgaveutvalg om innbyggerinvolvering i 2018 i forbindelse med kommunereformarbeidet, mens Kristiansand kommune etablerte et oppgaveutvalg med representanter fra privat, sivil og kommunal sektor som skulle arbeide med forslag til hvordan Nye Kristiansand kan jobbe bedre med å få folk i arbeid sommeren 2019. Også andre kommuner er i ferd med å etablere slike ordninger. Med unntak av Sørensen et al (2017) som evaluerte prøveordningen med oppgaveutvalg i Svelvik kommune våren 2017, er det ikke utviklet FoU-basert kunnskap om denne typen utvalg i samskapingsarbeid i Norge.

I vedtak PS38/19 (datert 27.5.2019) og PS92/19 (datert 28.10.2019) besluttet Verdal kommune å gjennomføre en prøveordning med Oppgaveutvalg i tre grendesamfunn, hhv. Ness, Leksdal og Helgådalen.

Utvalgene disponerer hhv. 300,- 340 og 260,-tusen for å iverksette nærmiljøtiltak som skal bidra til økt bolyst i lokalsamfunnet, der fordelingen er satt med utgangspunkt i innbyggertallet i skolekretsen, hhv, 455, 585 og 325 innbyggere. Hvert oppgaveutvalg består av to politikere og tre lokale innbyggere. De lokale representantene er rekruttert på bakgrunn av tilhørighet i eksisterende lag og foreninger i lokalmiljøet. Politikerne er valgt inn gjennom Utvalg for mennesker og livskvalitet i Verdal kommune, og skal ikke ha bindinger til de respektive grendesamfunnene. Ordningen i Verdal kommune er noe annerledes enn de andre formene for oppgaveutvalg som er identifisert gjennom litteratur, tradisjonelle nettsøk og søk i forskningsdatabaser. Ordningen i Verdal skiller seg ut både med det vide temaet – bolyst/lokalsamfunnsutvikling, at det er opprettet flere oppgaveutvalg som jobber med samme tema (tre), antallet deltagere i de respektive utvalgene (fem) samt det disponible pengebeløpet. Det er ikke avtalt en konkret avslutning av de enkelte oppgaveutvalgene i form av sluttrapport fra dem, men i saksframlegget står det: «Utvalg for mennesker og livskvalitet har ansvaret for å følge bruken av nærmiljømidlene og gjennomføringen av tiltakene. Hvilke tiltak som settes i verk, samt et regnskap over dem, skal rapporteres og legges fram til utvalg for mennesker og livskvalitet til orientering i form av ordinær sak fra rådmannen.».

Den nye kommuneloven fra 2018 har ikke egne bestemmelser om oppgaveutvalg (Halvorsen og Aspelund 2019). Det sies imidlertid at «Folkevalgte organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover» (Kommunal rapport 2020) og som det påpekes videre i

Kommunal Rapport:

Det betyr her at slike oppgaveutvalg må opprettes etter bestemmelsene i § 5–7 om utvalg, og ellers følge de generelle reglene om saksbehandlingen i slike.

Dette tilsier at det kan være nødvendig med noen justeringer i måten et slikt utvalg oppnevnes på og arbeider.

Valg av medlemmer kan således ikke lenger delegeres til organisasjoner eller andre i lokalsamfunnet. Dette er ikke noe stort problem; kommunestyret kan invitere ulike lokale aktører til å foreslå medlemmer til utvalget, og så velge det som helhet – ved avtalevalg – med interne og eksterne medlemmer.

Leder av utvalget skal sette opp en sakliste og innkalling til alle møter. Disse skal holdes og tilrettelegges av kommunedirektøren eller andre i administrasjonen, som skal sende ut formelle innkallinger i forkant av hvert møte – vedlagt de saksdokumenter som er aktuelle. Møtene skal som alminnelig regel være åpne, og det skal føres en møtebok etter alle møter. Under sitt arbeid kan utvalget etter eget skjønn invitere andre representanter fra lokalsamfunnet til åpne høringer eller samtaler, men da slik at disse høringene eller samtaler er klart atskilt fra utvalgets egen saksbehandling i møtet. Møtene skal som alminnelig regel være åpne, men ved selve saksbehandlingen skal bare utvalgets medlemmer få ordet og votere.

Notatet er disponert på følgende vis: I kapittel 3 går vi kort inn på målsettingene for DF-prosjektet, deretter presenteres i kapittel 4 et teoretiske rammeverk der oppgaveutvalg som formalisert medvirkningskanal og metode for samarbeid mellom lokalpolitikere og innbyggere belyses. I kapittel 5 redegjøres forskningsdesign og metodisk opplegg. Oppgaveutvalgenes mandat og organiseringen av forsøket gjennomgås nærmere i kapittel 6, og vi presenterer og diskuterer funn fra datainnsamlingen. Avslutningsvis presenteres noen konkluderende betraktninger og implikasjoner for videre forskning på temaet.

2 Målsettinger for DistriktForsk-prosjektet

Hovedmålet med dette forprosjektet har vært FoU-basert kunnskapsutvikling om oppgaveutvalg som metode for samskaping i Verdal kommune.

Arbeidet har hatt to delmål: 1) undersøke erfaringer fra etablering av oppgaveutvalg i tre lokalsamfunn, samt 2) undersøke erfaringer i det politiske miljøet

Slik sett bidrar forprosjektet til kunnskap om hvordan Verdal kommune, og andre kommuner dette måtte være relevant for, kan organisere arbeidet og utvikle kompetanse om oppgaveutvalg som metode for samskaping med innbyggerne.

3 Teoretisk rammeverk: Nærmere om oppgaveutvalg som formalisert medvirkningskanal og metode for samarbeid mellom lokalpolitikere og innbyggere

Som vi slo fast innledningsvis er innbyggermedvirkning lovbestemt, men en større grad av innbyggermedvirkning i samfunnsutviklingsarbeidet – utover det lovfestede - er et mål i stadig flere kommuner. Selv om innbyggerne har rett til å medvirke i kommuneplanleggingen (Falleth og Saglie 2012), og at det gjennom en femtiårsperiode har «vært en maktforskyvning i planlegging fra stat til kommune og økt fokus på medvirkning og samhandling» (Falleth 2017: 361), kreves det også at det legges til rette for at dette faktisk skal skje (Sletterød et al, 2014).

Ifølge Torfing og Winsvold (2020: 132) er oppgaveutvalg en formell kanal for medvirkning. Og som det påpekes:

«Denne kanalen er initiert, etablert og driftet av kommunen. Deltakelse kan imidlertid også skje gjennom kanaler som ikke er etablert i regi av kommunen. Demonstrasjoner, underskriftskampanjer og aksjoner er eksempler på slike kanaler. Videre kan deltakelse skje ved at folk eller grupper tar kontakt med politikere på eget initiativ for å diskutere eller si ifra om noe».

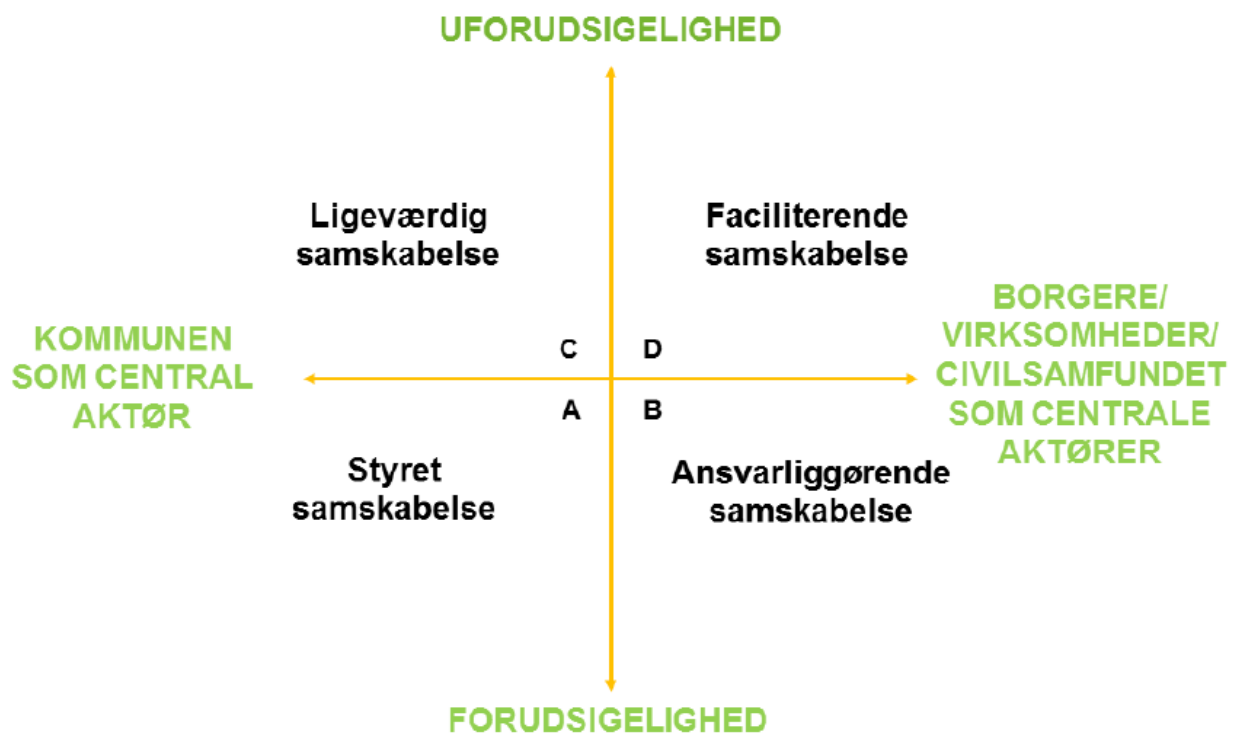
Den nasjonale politikken ønsker *samskaping* på tvers av sektorer og tradisjonelle skillelinjer i samfunnet (Meld.St. 30 (2019-2020)), gjennom ulike verktøy og/eller metoder for samarbeidsrelasjoner mellom offentlig, privat og sivil sektor, der kunnskap og andre ressurser deles og der verdi skapes (jf Røiseland og Lo 2019, se ellers kap. 1). I forskningslitteraturen er det imidlertid tre relaterte nøkkelbegreper som ofte brukes om hverandre, nemlig Co-governance/samstyring, Co-Production/samproduksjon og Co-Creation/samskaping. Her er det nyttig å vise til Ferlie et al (2020: 45) som på basis av en nyere omfattende litteraturgjennomgang presenter følgende distinksjon mellom disse:

Samstyring: Beskriver en situasjon der en myndighetsinstitusjon deler - på en rettferdig måte - effektiv beslutningstaking med en eller flere enheter (for eksempel samfunn / borgerorganisasjoner) i et område der institusjonen hittil har hatt den formelle beslutningskraften.

Samproduksjon: Beskriver en interaktiv prosess der leverandører og brukere av offentlige tjenester bruker sine forskjellige ressurser og evner i produksjon og levering. Det omfatter vanligvis ikke aktører utover tjenesteleverandører og brukere og er begrenset til fellesproduksjon av allerede eksisterende tjenester.

Samskaping: Beskriver prosessen der to eller flere offentlige og private aktører prøver å løse et delt problem, utfordring eller oppgave gjennom en konstruktiv utveksling av forskjellige typer kunnskap, ressurser, kompetanse og ideer som forbedrer produksjonen av offentlig verdi når det gjelder visjoner, planer, politikk, strategier, regelverk eller tjenester, enten gjennom en kontinuerlig forbedring av produksjonen eller utfall eller gjennom innovative trinnendringer som transformerer forståelsen av problemet eller den aktuelle oppgaven og føre til nye måter å løse det på (op.cit.).

Fagsjef Anne Romsaas (2018) i KS – kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner, viser til Ulrich (2016) typologi der det skilles mellom styrt, ansvarliggjørende, likeverdig og fasiliterende samskaping.



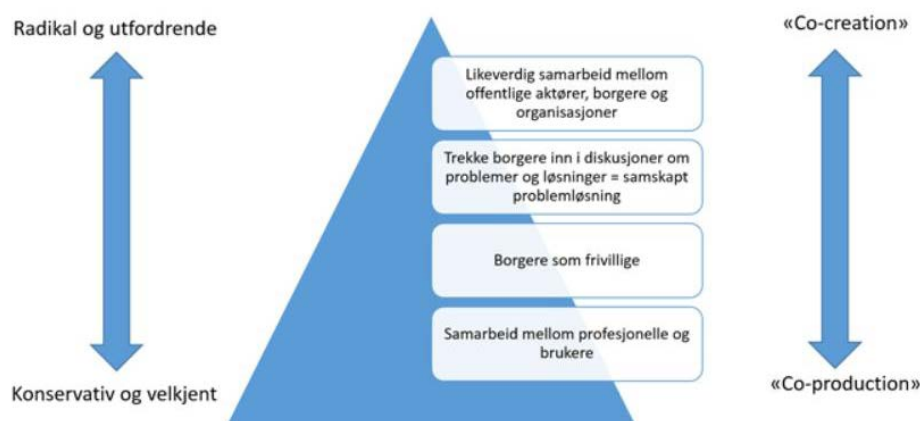
Figur 1: Samskaping – en typologi (Kilde: Ulrich 2016: 3)

Et eksempel på *styrt samskaping* er at kommunen definerer utfordringen og løsningen, mens innbyggeren er med og gjennomfører. *Ansvarliggjørende samskaping* handler om at kommunen definerer utfordringen og løsningen, mens innbyggeren er sentral i utførelsen. I *likeverdig samskaping* er det kommunen som definerer utfordringen, men løsningen og hvem som er gjennomfører den er åpent. Fasiliterende samskaping handler på sin side om at innbyggerne definerer utfordringen og gjennomfører løsningen, mens kommunen er fasilitator i samskaping mellom kommune og innbyggere/næringsliv (ibid).

Graden av forutsigbarhet og vektingen mellom hva kommune og innbyggere/næringsliv gjør (arbeidsdeling) og hvem som er sentrale aktører, herunder forholdet mellom medarbeidere i kommunen og

innbyggerdeltagere/andre og de respektives roller i beslutningsprosesser og utførelsen av oppgaver, varierer dermed som vi ser av figur 1 mellom variant A-D i typologien.

Det kan trekkes en parallell til Røiseland og Lo (2019) som også argumenterer for at samskaping kan forstås på en rekke forskjellige måter, men der radikal og konservativ samskaping representerer det største skillet. Førstnevnte beskrives ved at innbyggere trekkes inn i utvikling og gjennomføring av utviklingsarbeid i et likeverdig samarbeid med det offentlige, mens konservativ samskaping (les: samproduksjon) beskriver samarbeid mellom det offentlige og frivillige i et tydeligere bestiller-utfører-forhold. Den grafiske framstillingen i figur 2 illustrerer spennet i disse to dimensjonene:



Figur 2: Mellom konservativ samproduksjon og radikal samskaping (Kilde: Røiseland og Lo, 2019)

Samskapingen som skjer i samfunnsplanleggingen vil ofte bære preg av mer radikal samskaping, co-creation, mens co-production i større grad vil handle om konservativt samarbeid nærmere tjenesteleveransene (jf. også Ferlie 2020).

Den radikale formen for samskaping – som Ferlie et al. (2020) kun omtaler Co-Creation - beskriver altså et samarbeid mellom innbyggere og kommune som sammen, i et likeverdig partnerskap, arbeider med løsninger som bidrar til samfunnsutvikling i ulike former. Som Røiseland og Lo (2019) argumenterer kan ulike kommuners forsøk med å lage arenaer basert på saksinnhold, for eksempel i form av varianter av oppgaveutvalg - analytisk sett - og med fordel - tolkes som eksempler på radikal samskaping. Rønning (2021) sorterer oppgaveutvalg som en ny tidsavgrenset konsultasjons- og forhandlingskanal knyttet til det demokratiske systemet, og dermed som en politisk/demokratisk innovasjon.

I den danske pionerkommunen Gentofte ble oppgaveutvalgene opprettet for å utrede et bestemt saksområde, f.eks. ungdomspolitik og trafikkregulering. Etter valg av tema/oppgave ble det søkt etter et nærmere bestemt antall medlemmer, eksempelvis et spekter av ungdom med forskjellig alder, kjønn og etnisitet. Etter søknad ble man valgt ut. Politikerne som deltok, var i mindretall. Intensjonen er altså skape et grunnlag for å få inn nye og flere stemmer som igjen kan bidra til nye ideer, løsningsforslag og

meningsutvekslinger Dette er altså en påvirkningskanal der oppgaveutvalgene leverer synspunkt til de politiske organene (Rønning 2021: 148).

Med henvisning til oppgaveutvalg som metode for samskaping kan det gjøres noen betraktninger om behovet for å styrke samskapingen mellom kommunepolitikere og innbyggere. Torfing et al. (2017: 6-7) poengterer paradokset med at kommunestyret og politikers rolle ofte er nesten usynlig, mens kommunen som institusjon er svært synlig for innbyggerne. De folkevalgte opplever vanskeligheter med å skape oppmerksomhet om resultatene som skapes, og det er eksempler på at tilliten til de folkevalgte er dalende. Det argumenteres derfor for at det er behov for å styrke det politiske lederskapet. Torfing et al. (ibid.) påpeker at lokalpolitikere ofte har følelse av politisk avmakt og årsaken til dette er at kommunestyret preges av følgende tre forhold. *Frakobling*: Politikerne kommer først på banen når administrasjonen har utredet og utviklet et beslutningsgrunnlag som de kan slutte seg til. *Sneversyn*: Politikerne bruker mye av tiden i faste utvalg som avspeiler den administrative inndelingen i saksområder, men som ikke nødvendigvis gjenspeiler problemene i den virkelige verden. *Isolasjon*: Politikerne inngår ikke i en systematisk og problemfokuset dialog med innbyggere og lokalsamfunn. En slik dialog kunne gitt input til utvikling av nye politiske løsninger. Politikere inngår gjerne i omfattende og sterke sosiale nettverk, men disse brukes sjeldent til utvikling av politiske løsninger.

Det argumenteres følgelig for at etableringen av oppgaveutvalg er en interessant nyskaping som sikte mot å styrke det politiske lederskapet. Med basis i den internasjonale forskningslitteraturen mener Torfing et al (2017: 7) at politisk lederskap handler om tre forhold, nemlig 1) å fange opp og beskrive lokale problemer og utfordringer som krever kollektiv handling, 2) gi retning til problemløsningen og bidra på en aktiv måte til utvikling av nye løsninger, og 3) mobilisere støtte og oppslutning til gjennomføringen av nye løsninger. Som det konkluderes: «Politisk ledelse handler kort sagt om å sette seg i spissen for lokalsamfunnets utvikling». Denne formen for oppgaveutvalg handler altså om å «styrke politikernes mulighet for å utvikle politiske løsninger sammen med innbyggerne» (ibid.).

Torfing og Winsvold (2020: 124-125) diskuterer demokratiparadokset, altså spenningsforholdet mellom det å gi alle lik innflytelse (den demokratiske logikken) og det å gi noen få utvalgte politisk handlekraft (den politiske lederskapslogikken). De mener at ordningen med oppgaveutvalg nettopp er et forsøk på «å gi innbyggere større innflytelse, samtidig som de folkevalgte sikrer at de beholder den makten som er nødvendig for å kunne peile ut kursen for kommunen og initiere politisk endring».

Tortzen (2019: 164-190) beskriver tre utfordringer som offentlig aktører må forholde seg til for å lykkes med samskaping;

1. Å velge sin bane - Når skal man samskape og når skal man la være?
2. Å arbeide med de indre linjer – hvordan blir man klar til å samskape?
3. Å ta ansvar for prosessen – hvordan skaper vi de best mulige vilkår for å samarbeide?

Samskaping krever altså en del forberedelser for å lykkes. Det er også komplekse beslutninger som ligger bak hvert punkt, og til dels politisk vilje som argumenterer for metodevalget. Samskappingsprosesser kan bygge

opp tillit, men dersom man ikke håndterer det godt, eller at det ikke passer til oppgaven, kan det like gjerne bygge ned tillit til administrasjon, politikere og samskaping som metode. Hvis kommunen spør seg selv "Kjenner vi utfordringen på forhånd? Og kan vi løse den alene?" og svaret på disse spørsmålene er nei, så ligger det til rette for at samskaping med innbyggerne er en mulig og riktig veg å gå. Internt i kommunen må forventningene til prosessen være diskutert og så klare som mulig, slik at man vet hvilken risiko metodevalget innebærer.

4 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Dette forprosjektet er gjennomført i tett samarbeid med nøkkelpersoner i Verdal kommune og ved hjelp av metodekombinasjon og *inspirert* av det som Torfing (2018) omtaler som utviklingsorientert evaluering av samskaping. Dette handler om å forholde seg kritisk spørrende til om problemdiagnosen holder, om målsettingene er relevante og dekkende for interessegruppene, at nye løsninger gir ønskede resultater, om innovative tiltak skaper utilsiktede konsekvenser osv. Notatet er ikke en evaluering, men et kunnskapsbidrag som kommunen selv kan benytte i det videre arbeidet.

Verdal kommune har som prosjektansvarlig lagt godt til rette for en tidseffektiv datainnsamling og gjennomføring av aktivitetene i prosjektet, herunder koordinering av informantavtaler og møteplasser. Som følge av Coronapandemien som slo ned i mars 2020 og året som fulgte har det vært nødvendig med tilpasninger som har redusert omfanget av fysiske møter og datainnsamlingsmetoder.

I prosjektperioden har det blitt gjennomført fem gruppeintervju i november/desember 2020: Ett med fem lokalpolitikere som har deltatt/deltar i ordningen, ett med to nøkkelpersoner fra administrasjonen i Verdal kommune, samt tre med deltagere fra de tre lokalsamfunnene. Samlet sett deltok ni personer i sistnevnte. Samtlige intervju ble gjennomført på videomøteplattformen Teams, hadde et tidsomfang på vel en time og ble strukturert etter en halvstandardisert intervjuguide. To forskere deltok på alle intervju, det ble vekslet på å holde tråden i intervjuet og ta notater. Dette er et viktig bidrag til kvalitetssikring av datamaterialet og god resultatforståelse.

Ellers har vi foretatt en gjennomgang av relevante dokumenter og personlige meddelelser, deltatt på ett fellesmøte på Verdal Rådhus våren 2020, samt utarbeidet en gruppeoppgave til deltagere i oppgaveutvalgene på fellesmøte oktober 2020. De mest relevante resultatene fra innbyggerundersøkelsen Folkestemmen i Verdal kommune september 2020 inngår også som en del av datagrunnlaget i notatet.

5 Resultater

5.1 Oppgaveutvalgenes mandat og organisering

Følgende delkapittel beskriver tilblivelsen av oppgaveutvalg i Verdal.

Kommunebudsjettet i Verdal kommune viste i 2017 et overskudd på 1 mill. kroner. Samme år ble tre grendeskoler vedtatt nedlagt, Helgådal, Ness og Leksdal. Budsjettoverskuddet ble vedtatt til å gå til *tiltak for å fremme bolyst i de tre lokalsamfunnene*. I juni 2018 ble det i kommunestyret foreslått å tildele midlene til disse grendene, men saken ble nedstemt begrunnet med at ordningen var eksklusiv for de tre, og på den måten ekskluderte de øvrige lokalsamfunnene i kommunen fra å ta del i midlene. I mai 2019 ble saken behandlet på nytt, og da handlet det om å opprette oppgaveutvalg knyttet til bruken av nærmiljømidlene. Kommunestyret vedtok å benytte 900 000 til tiltaksarbeid i lokalsamfunnene, og at organisering av arbeidet skulle utarbeides av rådmannen.

I oktober 2019 vedtok kommunestyret å iverksette arbeidet med Nærmiljøtiltak i Verdal – og oppnevning av medlemmer til oppgaveutvalg (Verdal kommune 2019a). I vedlegg (Verdal kommune 2019b: 1-2) til sak i kommunestyremøtet datert 27.5.2019 (Verdal kommune 2019c) ble det orientert om hvordan et oppgaveutvalg *kan* fungere og hvordan rollene *kan* forstås (se også Molde kommune 2020). I den videre behandlingen ble det gjort tilpasninger til Verdal kommunes sin modell.

Politikernes rolle

I et oppgaveutvalg deltar politikerne på lik linje med innbyggerne i å utforme forslag til politikk for tema/området. Det er kommunestyret som oppretter oppgaveutvalgene og vedtar oppgaveutvalgenes mandat, samt velger de folkevalgte medlemmene til utvalget.

Politikerne som velges inn i oppgaveutvalgene velger så de andre medlemmene (innbyggerne) etter gjennomført annonsering og vurdering fra administrasjonen, jf. de kompetanseprofiler/kriterier kommunestyret har satt for medlemmer til utvalget.

Politikerne i oppgaveutvalget bør ha særskilt interesse av oppgaveutvalgets tema og den partipolitiske tilhørigheten bør «settes noe til side». Det er viktig at de politiske representantene i oppgaveutvalget sørger for nødvendig kommunikasjon med eventuelt andre oppgaveutvalg, og forankring av arbeidet i komiteene, formannskapet og kommunestyret.

Innbyggernes rolle

Innbyggerne i et oppgaveutvalg representerer kun seg selv, ikke lag/forening eller lignende. Innbyggerrepresentantene i utvalget er som nevnt likestilte med politikerne i utvalget, noe som er viktig for at oppgaveutvalget skal fungere etter intensjonen om økt medvirkning.

Innbyggerrepresentantene til oppgaveutvalget kan rekrutteres gjennom annonsering, der det det annonseres etter personer som oppfyller kompetansekriteriene i mandatet. Interesserte innbyggere kan da søke om å få bli medlem av et oppgaveutvalg. Ved utvelgelse av innbyggerrepresentanter er det viktig å få med representanter fra grupper som ellers ikke deltar like aktivt i samfunnet. Kompetanse og interesse er nøkkelbegrep for sammensetting.

Administrasjonens rolle

Administrasjonens rolle vil under arbeidsformen oppgaveutvalg ha en fasiliterende rolle.

Administrasjonens oppgaver vil blant annet være:

å utarbeide forslag til mandat for de ulike utvalgene, etter dialog med den aktuelle komiteen eller med formannskapet.

bistå med søknadsprosessen for å skaffe/finne kandidater

bistå oppgaveutvalget med møteinnkallelser, utsendelse av dagsorden og referat, informasjon på kommunens hjemmesider, rigge møtested o.l.

bistå leder av oppgaveutvalget med å planlegge og tilrettelegge utvalgets møter, samt bidra med fagkunnskap og kompetanse ved å holde innlegg, forberede notater og utredninger

Som vi ser *kan* det være en ambisiøs rekke av kriterier som skal oppfylles og målsettes i forkant av oppgaveutvalgarbeidet. Verdal kommune valgte imidlertid blant annet å tilpasse en del av disse kriteriene, blant annet rekruttering, samt folkevalgtes særinteresser og bosted.

Saksutredningen (Verdal kommune 2019a) peker på at de tre oppgaveutvalgene skulle ha følgende sammensetning:

- Helgådalen (Volden): to folkevalgte, en representant fra Helgådalen idrettslag, en representant fra Volden sanitetslag og en representant fra Fjellrosa 4H.
- Ness: to folkevalgte, en representant fra Ness idrettslag, en representant fra Ness sanitetslag og en representant fra Ness bygdelag.
- Leksdal: to folkevalgte, en representant fra Leksdal idrettslag, en representant fra Leksdal sanitetsforening og en representant fra Leksdal velforening.

Videre beskriver saksutredningen følgende om organiseringen:

«Oppgaveutvalgene står fritt i å velge leder og organisere arbeidet. Rådmannen oppfordrer utvalgene til å sørge for en bred prosess der ulike grupper av befolkningen blir involvert, både med tanke på kjønn, alder og andre bakgrunnsfaktorer.

Administrasjonen vil ha en tilretteleggende rolle, og kan støtte oppgaveutvalgene med praktiske gjøremål som møteinnkallinger og referatskriving. De vil også kunne bistå leder av oppgaveutvalget med å planlegge og tilrettelegge møter. Det kan dessuten være aktuelt med annen bistand fra ulike fagpersoner i kommunen om oppgaveutvalgene ser behov for det.»

Seks folkevalgte ble i utvalg for Mennesker og livskvalitet oppnevnt til å delta i oppgaveutvalgene. Ett av kriteriene var at de ikke skulle ha bosted i den aktuelle grenda for oppgaveutvalg de deltok i.

Administrasjonen inviterte til første møte i oppgaveutvalgene 28.11.2019. Dokumentasjon som er gjort tilgjengelig viser tidslinjen for – og konkretisert innhold i - arbeidet frem til 28.5.2021 (Se vedlegg 1).

Oppsummerende kommentar:

Mandatet har kommet frem gjennom flere arbeidsrunder i administrasjon og i politisk behandling. Utgangspunktet er en blanding av ønske om å drive frem tiltak for bolyst og lokalsamfunnsutvikling, involvere innbyggere og fordele et budsjettert overskudd til tre grender som mister nærskolen sin. Organisering og rollebeskrivelser i oppgaveutvalgene er beskrevet, samt hensikten med dem, men det er få regulerende momenter og virkemidler i saksutredningene. Det er ikke beskrevet hvordan oppgaveutvalget opphører, eller hvordan pengene skal forvaltes utover at de skal gå til bolystiltak og at det skal rapporteres tiltak og regnskap til utvalg for mennesker og livskvalitet i form av ordinær sak fra Rådmann.

5.2 Innbyggerundersøkelse september 2020

I undersøkelsen Folkestemmen som ble gjennomført i september 2020 fikk innbyggere i hele Verdal spørsmålet: «Oppgaveutvalg er etablert for at innbyggere og politikere sammen kan finne gode løsninger for verdalssamfunnet. Tenker du at Verdal kommune skal fortsette å bruke Oppgaveutvalg i tiden framover?» .

Tabell 1: Svar fra Folkestemmen på spørsmål om fortsatt bruk av oppgaveutvalg i framtiden.
N=3927

	Verdalsøra	Ørmelen	Ness/Vinne	Garnes	Leksdal	Stiklestad	Vuku	Vet ikke	Bor ikke i Verdal	Total
Ja	43,8%	41,6%	42,8%	44,1%	65,5%	43,4%	46,8%	35,1%	40,0%	44,1%
Nei	3,8%	3,4%	3,8%	14,2%	2,9%	6,6%	3,5%	5,4%	5,0%	4,4%
Vet ikke	52,4%	55,0%	53,4%	41,7%	31,7%	50,0%	49,7%	59,5%	55,0%	51,5%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Her ser vi at Leksdal skiller seg noe ut med å være mer positive til oppgaveutvalg. Det er verd å påpeke at Ness og Helgådalen også har respondenter fra hhv Vinne og Vuku, og blir dermed ikke like tydelig positiv som Leksdal.

Tabellen viser at svært få er negative til ordningen med oppgaveutvalg, men en betydelig andel er usikre på om man skal fortsette med dette fremover. Det er noe variasjon skolekretsene imellom, der kretsene som ikke har deltatt i ordningen og jobbet med denne samskapingsmetoden er de som fremstår som mest usikre samlet sett.

Oppsummerende kommentar:

Svært få sier nei til å fortsette med oppgaveutvalg, de fleste svarer vet ikke, men 44 prosent er positive. Vi kan anta at de som svarer «vet ikke» ikke har tilstrekkelig kjennskap til ordningen for å ta et tydelig standpunkt til spørsmålet.

5.3 Gruppeoppgave på fellesmøte

Som ledd i gjennomføringen av DistriktsForsk-prosjektet ble det utarbeidet en gruppeoppgave i form av oversendte spørsmål som skulle besvares på Oppgaveutvalgsmøtet i Verdal Rådhus 1.10.20.

Oppgavebeskrivelsen var som følger: «Fordel i grupper med politikere på en gruppe, representanter fra lokalsamfunnene fordeler seg på to grupper og administrasjonen på en egen gruppe. Alle løser alle oppgavene! Vi ønsker oss både stikkord, lange utgreinger og tanker om det vi presenterer»

Under gjengir vi utvalgte resultater – ordrett gjengitt - fra det gjennomført gruppearbeidet sortert på de tre temaoppgavene som ble utformet om de folkevalgtes, lokalsamfunnenes og administrasjonenes rolle i arbeidet med oppgaveutvalg.

5.3.1 De folkevalgtes rolle i OU

Hvilke gevinster har de folkevalgte ved å være med i et oppgaveutvalg?

- Nært involvering i lokalsamfunnene
- Kan skapes saker fra grasrota
- Avdekke utfordringer – skape politikk
- Gjennom samskaping greier vi å få pengene til å rekke lenger
- Økt verdiskaping
- Det gjør noe med politikerrollen vår som gjør det mer interessant å delta i politikken
- Relevans med andre saker
- Bli kjent med folk og grendesamfunn. Møte befolkningen på et lokalt nivå
- Kjent med andre lokalsamfunn i kommunen. Ser konsekvenser av egne/politiske vedtak

Hvilke utfordringer har oppstått ved at man har med folkevalgte i oppgaveutvalget?

- Politikerne har begrenset med tid
- Avklaring av forventninger til hva politikerne skal gjøre og delta i
- Rolleavklaring viktig
- Tidsbruk til politikerne. Vanskelig å finne tid. Politikernes prioriteringsevne
- Ta en «tilskuerrolle» i starten. Varierende fra utvalg til utvalg og personavhengig

Hvordan ser vi effekter av at folkevalgte er i oppgaveutvalg i det øvrige politiske arbeidet i kommunen?

- Relevans med andre politiske saker
- (Fungerer som) Informanter til resten av det politiske miljøet
- Usikker, tror på effekt på sikt

I hvilken grad har man drøftet hvilke roller de folkevalgte har i oppgaveutvalgene?

- Vi har ikke drøftet roller i oppgaveutvalget
- Drøftet i fellesmøter
- I liten grad

5.3.2 Administrasjonens rolle i samskapingen

Administrasjonen er i dette tilfelle ansatte i Verdal kommune som direkte eller indirekte arbeider med oppgaveutvalgene. På spørsmål om hvilke begreper - på en foreslått liste – eller andre – som passer for å beskrive arbeidet som gjøres av denne gruppen ble følgende nedtegnet i gruppearbeidet:

- Tilrettelegger – før møtene
- Sekretær – for fellesmøtene
- Medspiller
- Rådgiver
- Engasjert
- Koordinert

5.3.3 Lokalsamfunnets rolle i samskapingen

Deltagerne har en oppfattelse av å representere flere gjennom involveringen i oppgaveutvalget.

Svarene gjenspeiler videre at oppgaveutvalgene har inkludert innbyggerne gjennom fellesmøte, informasjonsarbeid, folkemøte, andre organisasjoner, og at folk i alle aldre har deltatt. Man mener det er gjennomført gode involveringsprosesser og at barn og unge har deltatt i aktiviteter i regi alle tre utvalgene.

På spørsmål om hvorfor noen eventuelt kan være, eller føle seg, ekskludert av det som foregår i oppgaveutvalget ble det svart at «De som ikke er/bruker sosiale medier, kan føler seg «ekskludert», det samme kan gjelde «Ved mangelfull informasjon til lokalsamfunnet».

«Samhandling/samarbeid mellom lag foreninger, at ting skjer», og det parallelle svaret om «Samordning av foreninger i bygda» nevnes som det som oppleves som positivt i lokalsamfunnet takket være oppgaveutvalget.

Når det gjelder den største utfordringen for at oppgaveutvalgene skal fungere godt over tid, nevnes «Få med engasjerte folk. Tips: Bygge opp fond som det kan søkes fra», samt «slitasje».

Oppsummerende kommentar: om folkevalgtes deltakelse kan vi trekke ut at det medfører økt kunnskap om selve lokalsamfunnet og gjør det mer interessant å være politiker ved å komme tett på tiltaksarbeid og utviklingsprosjekter. Selv om deltakelsen er formalisert er det i praksis vanskelig å forutse hvor mye tid det går med til å være med i utvalget. Forventningsavklaringer er krevende når ingen har prøvd dette tidligere, og de fleste folkevalgte er også nye i kommunestyret, slik at det er vanskelig å sammenligne med annen politisk aktivitet.

Administrasjonens rolle har vært å sette retning på oppgaveutvalgenes aktivitet i tidlig fase, og å støtte aktiviteten underveis.

Deltakerne fra lokalsamfunnenes opplever at de representerer hele grenda, og det er arbeidet med inkludering og involvering i alle tre grender. Samhandling på tvers av lag og forening oppleves som noe positivt og delvis nytt.

5.4 Intervju administrasjon

Arbeidet til administrasjonen har i stor grad vært å få i gang ordningen. Administrasjonen har identifisert de sentrale lag og foreninger og grendene, og gjort henvendelser til disse for å finne personer som ønsker og kan være med i oppgaveutvalget. Allerede i dette arbeidet ble det en del samsnakking og samordning på tvers av lag og foreninger i grendene.

Rollen har i startfasen vært å være igangsetter og initiativtaker for at arbeidet skulle komme i gang. Administrasjonen har også lagt til rette for flere fellesmøter med alle deltakerne i oppgaveutvalgene. Disse har fungert godt og vært viktig for å dele erfaringer og skape motivasjon på tvers av utvalgene. Administrasjonene anser oppgaveutvalgene som avsluttede når pengene er brukt opp, men dette har nok vært litt utydelig i oppstartsfasen.

Administrasjonen betrakter de tre grendene som noe ulike når det kommer til vilje til å iverksette større tiltak. Samtidig er de tre grendene i ulike kontekster.

Andre uklarheter er deltakernes godtgjøring. Ingen deltakere får godtgjøring, heller ikke folkevalgte, som da deltar på egen fritid. Antall møter eller hva som kreves eller ønskes av tidsbruk er ikke avtalt på forhånd.

Administrasjonen har til en viss grad møtt misnøyen med skolenedleggelsesvedtakene, som også er noe av bakgrunnen for beslutningen om opprettelsen av oppgaveutvalg

Oppsummerende kommentar:

Administrasjonen er en viktig igangsetter av oppgaveutvalgene. Det er tydelig beskrevet at de tildelte pengene skal benyttes til bolystiltak, men det er ingen tydelige sanksjonsmuligheter for kommunen dersom grendene ikke benytter pengene (for eksempel tidsfrister eller andre bestemmelser).

5.5 Intervju lokalsamfunn

Oppgaveutvalg-deltagerne har på forskjellig vis en tydelig forankring i sitt lokalsamfunn, både gjennom verv i lag og foreninger og gjennom å ha bodd der over flere år. I intervjuene ble motivasjon til å være med i oppgaveutvalget, hvordan de har organisert arbeidet og hva de har oppnådd, belyst. Vi spurte også om samarbeidet med administrasjon og folkevalgte.

Deltagerne motiveres av å være med på å forbedre eget nærmiljø og å fremme bolyst. De ønsker å utvikle noe som kommer alle innbyggerne til gode. Enkelte nevner også at det å forbedre attraktiviteten til bygda er noe som motiverer – da med tanke på å trekke til seg folk fra andre steder. De fleste er godt involvert i frivillig arbeid, men er tydelig på at det er viktig å holde trykket oppe og tilrettelegge for at alle kan delta på noe, og som kommer hele bygda til gode.

Pengene som er tilført virker som en motivasjon og gir energi til å gjennomføre mer dugnadsarbeid.

De tre oppgaveutvalgene har på ulike måter gjennomført kartlegginger av ønsker og behov for tiltak i en tidlig fase. Alle tre inviterte bredt til informasjon og idemyldring i oppstarten. Møtene hadde litt ulike oppslutning, men mellom 20 og 70 personer dukket opp på disse møtene. To utvalg gjennomført også egne kartlegginger blant barneskoleelever, og ett har 4H med i oppgaveutvalget.

Det som opplevdes som uvant, men også arbeidsomt, var at man starter med en pott med penger og i neste omgang leter etter hvilket tiltak man skal prioritere. Det mer vanlige er å ha et tiltak/idé man ønsker å realisere, men at man mangler midler. Det fører til at det må bygges opp et bredt engasjement i lokalsamfunnet og på tvers av lag og foreninger, noe som en av gruppene omtaler som utfordrende, men samtidig givende. Enkelte opplever også at utvalgenes mandat har vært noe uklart.

Diskusjoner som oppstod var også om midlene skulle brukes til ett stort tiltak, spres på flere, bruke midlene som egenkapital til å utløse større midler fra andre finansieringsaktører (f.eks. spillemidler, Gjensidigestiftelsen og Sparebankstiftelsen), danne et fond, og lignende.

Konkrete prosjekter som har blitt realisert er for eksempel BMX-bane med tilhørende benker og tilrettelegging, trivselstiltak i samarbeid med elveeierlaget, benk- og blomsterkasseproduksjon og lignende.

Noen prosjekter det fortsatt arbeides med er av større omfang, og handler om grendeutvikling, eiendomsutvikling og reguleringsmessige forhold, som f.eks. turveger.

Politikernes rolle i oppgaveutvalget oppleves som litt utydelig av enkelte informanter, men det oppleves verdifullt å ha med personer som ikke er fra bygda, og på den måten kommer med andre betraktninger og perspektiv. Det er uklart i hvilken grad de skal og bør involveres i arbeidet, og det henger litt sammen med deres egen interesse og engasjement. Et av utvalgene savner noe mer deltakelse. De opplever at politikerne får noe ut av å være med i oppgaveutvalget – innsikt og forståelse for grendas utfordringer.

Om arbeidsmåte nevner oppgaveutvalgene at de har møter med og uten deltakelse fra politikerne. Det foregår også mye kommunikasjon på Messenger. Tidsbruken som har gått med oppleves som akseptabel,

men det varierer mye mellom utvalgene. I ett av utvalgene har mye tid gått med i oppstartsfasen med å kartlegge og bli enige omprioriteringer av tiltak, og mye tid har gått med til reguleringsarbeid.

Oppgaveutvalgene har deltatt på fellesmøter på rådhuset for alle tre oppgaveutvalg, men har ikke vært benytte til andre oppgaver (høringsuttalelser eller annet planarbeid).

Oppgaveutvalgenes oppfatning av kommunens hensikt har utviklet seg. I starten tenkte noen at det var for å kjøpe seg god samvittighet i grendene skoler ble lagt ned, men opplever nå at de ønsker noe positivt gjennom samarbeid med grendene.

En effekt flere nevner er at det har oppstått dialog og diskusjoner på tvers av lag og foreninger i grenda om utvikling og samarbeid. Dette oppleves som veldig positivt.

Et læringspunkt som går igjen i utvalgene er at demokratiske prosesser tar veldig lang tid, og det er krevende å skape et bredt engasjement. Et annet er at rollen og mandatet skulle vært tydeligere fra starten av.

Oppsummerende kommentar:

Deltakerne drives av å forbedre attraktiviteten til eget lokalsamfunn. Involvering og inkludering har blitt ivaretatt, men det er mest aktivitet i arbeidsgruppen. Det oppleves som uvant å forholde seg til penger man har og velge mellom tiltak, når det vanlige er det omvendte. Det har vært noe konkret samarbeid med kommunens administrasjon, men da på enkeltsaker.

5.6 Intervju folkevalgte

De folkevalgte som er med i oppgaveutvalg sitter alle i utvalg for mennesker og livskvalitet, og fem av seks er i sin første periode som lokalpolitikere.

Folkevalgtgruppen ble spurt om deres *oppfatning av formålet* med oppgaveutvalg. På den ene siden peker de på oppgaveutvalgene som en medvirkningskanal, hvor man får bedre mulighet til kommunikasjon og dialog mellom lokalsamfunn og lokalpolitikere. Videre trekker de fram at lokalsamfunnene kjenner best selv hva som skal til for å skape utvikling, dernest pekes det på at folkevalgte får et mye nærere forhold til lokalsamfunnenes utfordringer og med det blir bedre politikere på grunn av den økte kjennskapen til egen kommune.

Resultatmessig mener Politikerne de har fått noe mer nærhet til grendene og også sakene om angår disse. Dette oppfattes som givende, og de opplever å møte seg selv i døren (de har vedtatt nedleggelse av skoler, og er med på å se hvilke konsekvenser dette får for nærmiljøet), noe som kan føre noe positivt med seg.

Flere oppdager bygdene som ressurssterke, og de har fått økt tro på frivilligheten. De mener også at vegen inn til politikere blir kortere. For Verdal er dette en god form for samhandling med innbyggerne.

Det ligger noen klare *utfordringer* i politikernes deltakelse i oppgaveutvalgene.

Ambisjonsnivået i grendene kunne ikke forutses i utgangspunktet. Møtefrekvensen oppleves å være høy i enkelte grender, og det er ulikt i hvilken grad det innkalles til møter, og i hvor stor grad de er formelle. Med dette blir det uklart hva som skal kunne forventes av de folkevalgte med tanke på deltakelsesfrekvens. Rollene har blitt tolket på ulikt vis - fra å være observatører til å være svært sentral og aktiv i utvalget. Avklaringene er delvis gjort eksplisitt, og delvis blitt til mens man har gått i gang med arbeidet i utvalgene.

De folkevalgte etterlyser tydeligere rammer for deltakelsen i oppgaveutvalg.

Det pekes også på mulige utfordringer dersom man i utvalget skulle bli uenige om bruk av midler. Ett av utvalgene ga uttrykk for at de ønsker å bruke pengene slik at det utløser flere penger. Det er ikke klart hva som skjer med oppgaveutvalgets varighet om pengene ikke brukes opp, eller hva som skjer med pengene dersom de ikke brukes opp.

Oppsummerende kommentar:

Innbyggernes medvirkning og lokalsamfunnenes egne drivkrefter oppfattes som sentrale, sett fra de folkevalgtes side. De er litt uklare på hva som oppfattes som deres rolle i modellen. Godtgjøring av arbeidet er også et tema som problematiseres. De fremhever det å lære om lokalsamfunnenes ressurser og muligheter som inspirerende.

6 Oppsummerende kommentarer

Datamaterialet viser at etableringen av oppgaveutvalgene i Verdal var gjennom flere runder med bearbeiding og behandling før det ble iverksatt. Bakgrunnen var en blanding mellom budsjettoverskudd, nedleggelse av skoler, og et ønske om å utvikle en modell for samskapt lokalsamfunnsutvikling. Oppgaveutvalg var et tilgjengelig virkemiddel i kommuneloven. Dette dokumentet er ikke en evaluering av om dette var riktig tiltak/virkemiddel, men heller en belysning og vurdering av erfaringer. Målsettingen har vært å bidra til kunnskapsutvikling om oppgaveutvalg som metode for samskaping i Verdal kommune, herunder erfaringer fra etablering av oppgaveutvalg i tre lokalsamfunn, samt erfaringer i det politiske miljøet.

Litteraturgjennomgangen og datamaterialet viser oss at Oppgaveutvalg er et virkemiddel for samarbeid mellom politisk og administrativt nivå i en kommune, og som kan fungere godt som plattform for lokalsamfunnsutvikling under gitte forhold. Kommunenes administrasjon har jobbet godt med plan og gjennomføring av tilrettelegging, koordinering, rekruttering og erfaringsdeling. Det er vanskelig å si om pengene utgjør den avgjørende forutsetningen for å skape engasjement for virkemidlet i de tre lokalsamfunnene, men det er flere som nevner disse som motiverende, samtidig oppleves det arbeidskrevende å kartlegge og rettferdiggjøre valg av tiltak, samt fordeling av midler når man har som utgangspunkt i at det skal gjennomføres en rettferdig fordeling som skal komme lokalsamfunnet som sådan til gode. De folkevalgte kommer i dialog med innbyggere og dedikerte ressurspersoner og lærer på denne måten lokalsamfunnene å kjenne, noe som i neste omgang kan bli et viktig grunnlag for politikktutforming.

Den kan tyde på at arbeidet med oppgaveutvalg i Verdal tenderer til radikal samskaping (Røiseland og Lo 2019) og et eksempel på en blanding mellom *styrt, fasiliterende og ansvarliggjørende* samskaping (jf. Ulrich 2016, figur 2) over tid. Dette handler om at innbyggere i tre aktualiserte lokalsamfunnene får anledning til å definere utfordringen og gjennomfører løsningen, mens kommunen er fasilitator i samskaping mellom kommune (politikere og administrasjon) og innbyggere. I hvilken grad det er snakk om samskapt politikktutvikling er mer uvisst i denne fasen forsøket, men datagrunnlaget indikerer at deltagende politikere gjør seg kjent i egen kommune og at dette også er viktig grunnlag for videre arbeid i for eksempel Utvalg for mennesker og livskvalitet, herunder arbeidet med tiltak og politikk for lokalsamfunnsutvikling.

Eksempel på gode momenter ved forsøket med oppgaveutvalg i Verdal kommune er at

- Metoden har fungert for å få iverksatt lokale prosesser som omhandler bolyst og lokalsamfunnsutvikling.
- Oppgaveutvalgene har vært en arena for å få i gang bredere dialoger og prosesser på tvers av lag og foreninger i lokalsamfunnene.
- Folkevalgte har fått innblikk og kjennskap til lokalsamfunnkontekster som de ikke er del av til daglig og sammenhengene mellom politiske vedtak, lokale konsekvenser og tiltaksmuligheter
- Arbeidsprosessen har bidratt til å gjøre grendene, representert ved utvalgene, til en tydeligere og mer samordnet og enhetlig utviklingsaktør. Man har vist at utvalgene kan være en reell samskappingsaktør i de tre lokalsamfunnene.
- Administrasjonen har vist at det er mulig å legge til rette for (fasilitere) møteplasser og prosesser som lokalsamfunnet forstår og evner å gjennomføre.
- Den felles møteplassen på rådhuset har ført til læring og erfaringsdeling på tvers av lokalsamfunnene

På bakgrunn av de gjennomførte datainnsamlinger og observasjoner ønsker vi å peke på følgende utfordringer og muligheter som kan bidra til å forbedre videre eller tilsvarende arbeid med innbyggerinvolvering generelt og oppgaveutvalg spesielt:

Tema for samskaping (de konkrete aktivitetene)

- Dersom man ønsker større grad av reell samskaping kan det være formålstjenlig å involvere flere fagpersoner i kommunen i større grad *tidligere* i prosessen, for eksempel fra teknisk avdeling/planavdeling.
- Det er sagt lite om forventet resultat av oppgaveutvalgene utover å peke på prioritering av bolystiltak. Dette har medført en viss usikkerhet i oppstartsfasen da dette er en svært åpen oppgave.
- Både administrasjon og folkevalgte kan påvirke aktiviteten i en retning dersom dette er ønskelig. Eksempler på styringssignaler som kan gi et smalere spekter av tiltak kan være at de skal rettes mot ungdom, det skal være miljøvennlig, det skal være for barnefamilier, eller lignende. De strategiske effekter av tiltakene som nå er påbegynt og gjennomført synes i liten grad å være drøftet, ut over at det skal skape bolyst.

Organisering av utvalgene

- Oppgaveutvalgene har fått løse rammer og forventninger til møteaktivitet lokalt. Da kreves det å ha dedikerte personer som evner å drive oppgaveutvalget og ta ansvar for fremdrift i arbeidet.
- Personene er direkte valgt ut fra erfaring og andre verv lokale lag og foreninger. Grenseoppgangen mellom forventninger i lag/foreninger og grendeforventninger kan være utfordrende og betinger avklaringer rundt oppgaveutvalgets mandat.

Folkevalgtes rolle og bidrag

- Hva som er de folkevalgtes rolle i et oppgaveutvalg er krevende å beskrive, særlig når dette er uprøvd metodikk, men i Verdal har det handlet om å observere, gi innspill og bidra med sin kunnskap. Det kan tenkes at roller og bidrag bør tydeliggjøres, innskrenkes eller avgrenses, for eksempel at man primært har en observerende rolle. For dyp involvering på operativt nivå kan oppleves problematisk i senere politisk behandling av enkeltsaker, men, det kan også henvises til Torfing & Winswold 2020: 138 som belyser at det ikke er «sikkert at det samtidig å skulle lytte og å skulle lede (...) trenger å være så vanskelig (...) i de fleste saker synes det (...) lett å styre etter sitt partipolitiske kompass, og innspill folk kommer med, endrer ikke kursen radikalt, men kan bidra til å justere den. Videre er det som oftest ingen stor motsetning mellom det politikere mener og det folk mener. Folkevalgte er jo også folk. De er bosatt i kommunen, de har familie, venner og kanskje jobb i nærmiljøet, og de er stort sett bredt orientert om hva som rører seg i kommunen. Vi har, som velgere, gitt dem tillit og pekt dem ut til å fatte beslutninger på våre vegne, nettopp fordi vi tror at de kan representere våre interesser på en god måte, noe de fleste politikere kan. Folkevalgte har likevel mye å lære, fordi det med nødvendighet ligger mer kunnskap og flere ideer i befolkningen som helhet, enn i kommunestyresalen eller i kommunens administrasjon. De fleste politikere vet dette, og de er stadig på jakt etter å få vite hva folk mener og tenker om hvordan kommunepolitikken kan gjøres bedre»
- Ved å definere og avgrense folkevalgte oppdrag nærmere kan man øke deres engasjement og deltakelse i oppgaveutvalget. Slik unngår man også problematikken man har møtt på med å vite når de skal/kan trekke seg ut, og avklaringer rundt eventuell møtegodtgjøring blir enklere.

Administrasjonens rolle og bidrag

- Administrasjonen har hatt en viktig tilretteleggende og koordinerende rolle, og har mye av æren for å ha fått satt i gang oppgaveutvalgene. De har ikke hatt en tydelig operativ oppgave i de tre utvalgene, men har blant annet lagt til rette for fellessamlinger med erfaringsutveksling på tvers av utvalgene, men øvrige fagpersoner kommune kunne også blitt involvert for å unngå sårbarhet og bidra til bredde i kunnskapstilfang rundt prioriterte tiltak og tema.
- Det er et potensial for formalisering og skriftliggjøring av planer og beslutninger gjort i oppgaveutvalgene, for eksempel med tanke på hvordan de gode ideene forvaltes over tid. I den danske kommunen Sønderborg (jf. Ekmann og Sivertsen 2017) blir konkrete og målrettede *utviklingsplaner*¹ for hvert lokalsamfunn gjort skriftlig i startfasen for å bidra til forankring av ideer og kontinuitet av arbeid i lokalsamfunnet. Dette er også noe som kunne bidratt til å utvikle virkemidlet oppgaveutvalg. En enkel mal for dette kan sikre at oppgaveutvalgene får hørt alle stemmer i lokalsamfunnet (barn og unge, tilflyttere, eldre osv).

Likeverdighet i samskapingen

- Både Røiseland og Lo og Ulrich sine modeller peker på *likeverdighet* mellom partene i samskapingen. I Verdal har oppgaveutvalgene i stor grad fokusert på konkrete tiltak som skal gjennomføres i grendene. Dette medfører at politikerne, som ikke bor i bygda, får et begrenset handlingsrom i utvalget. Man kan se for seg at deres rolle kunne vært av mer likeverdig art om oppgaveutvalgets oppgave hadde vært på et mer strategisk nivå, for eksempel å utarbeide en inkluderingsplan for ungdom, en langsiktig utviklingsplan for bygda eller lignende. Sønderborg kommune (Sivertsen og Ekmann, 2017) har utviklet en modell som krever at lokalsamfunnene må levere en lokalsamfunnsutviklingsplan for å kunne gå videre med å søke midler og ressurser for å gjennomføre konkrete tiltak.

Samskapt politikk

- Potensialet for å utvikle politikk med basis i oppgaveutvalgene er ikke realisert/tatt ut. Deltagererfaringer og samarbeid om prosess- og tiltaksutforming med innbyggere kan gi folkevalgte en mulighet til å se sammenhenger mellom utvalgene og utvikle en mer proaktiv lokalsamfunnsutviklingspolitikk for kommunen.

Relasjoner i lokalsamfunn og dialog på tvers av organisasjoner/lag/foreninger

- Det er positivt at dialoger oppstår på tvers av etablerte lag og foreninger, selv om det er stor sjanse for at det er mange av de samme personene som inngår i disse i utgangspunktet. Oppgaveutvalget medfører imidlertid en større grad av dialog om samarbeid og langsiktig utvikling.

Grad av styring og kontroll– muligheter og mangler i mandatet

- Hva pengene skal brukes til skal bestemmes i løpet av første halvår, men det er ikke gitt noen tidsfrist for å bruke opp pengene.
- Det er ingen tydelig avgrensning av oppgaveutvalgets varighet. Dette kan bli en utfordring i og med at ett av utvalgene vurderte og lanserte forslaget om å bruke pengene som egenandel for å få utløst andre midler, og eventuelt sette penger i et fond.

¹ <https://www.sonderborgkom.dk/lokale-udviklingsplaner/>

7 Referanser

Bentzen, T. Ø., Lo, C., & Winsvold, M. (2020). Strengthening local political leadership through institutional design: how and why. *Local Government Studies*, 46(3), 483-504.

Daly, S., Pegan, A., Pluchinotta, I. & Shaw, K. (2020). Co-Production and Co-Governance: Strategic Management, Public Value and Co-Creation in the Renewal of Public Agencies across Europe. Deliverable 1.1: literature review. COGOV, May 2020.

Falleth, E. (2017). By- og regionplanlegging; et tilbakeblikk og et fremtidsbilde. *KART OG PLAN*, Vol. 77, pp. 360–364,

Falleth, E. I., & Saglie, I. L. (2012). Plan-og byggeselvgivningen–mellom demokrati og effektivitet. *Kart og plan*, volum 72 105 (4), 289, 297.

Halvorsen, S. og Aspelund, E.T. (2019). § 5-1: Spørsmål ny kommunelov og oppgaveutvalg
Tolkningsuttalelse | Dato: 19.11.2019. Kilde <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-5-1-sporsmal-om-ny-kommunelov-og-oppgaveutvalg/id2678276/> Lastet 18.11.2020

Kommunal rapport (2020). Slutt for oppgaveutvalg? Kommunal Rapport 10.2.2020. Kilde: <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/slutt-for-oppgaveutvalg/109648!/> lastet 18.11.2020

Lundberg, A.A., K., Vangelsten, B. V., Bardal, K. G., Reinart, M. B., Bjørkan, M., & Richardson, T. K. (2020). Strekk i laget. En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging. NF-rapport 7/2020. Bodø, Nordlandsforskning

Meld. St. 30 (2019–2020). En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse.

Molde Kommune (2020). Reglement for oppgaveutvalg. Kilde: <https://www.molde.kommune.no/politikk-og-innsyn/for-politikere/reglement/reglement-for-oppgaveutvalg/>

Røiseland, A. (2017). Strengthening local political leadership–Norwegian strategies. Paper prepared to ECPR General Conference, Oslo 6-9 September 2017. Section 22: Epochal Transformations in Local Governance: Innovation, Quality and Capacity. Panel # 357: Strengthening Local Governance Capacity through Interactive Political Leadership

Romsaas, A. (2019). Samskaping i norske kommuner. Partnerforum 15.3.2018, Oslo, kommunesektorens organisasjon <https://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/aktualitet/2018/anne-romsaas-partnerforum-15.03.18.pdf>

Rønning, R. (2021). Innovasjon i offentlig sektor. Innover eller blir innover. Oslo, Universitetsforlaget

Ekman, L., Sivertsen, H., Stene, M., & Lysø, R. (2017). Samarbeid for barn og unges oppvekstmiljø. Erfaringer fra samarbeid mellom kommune og frivillighet i Steinkjer kommune. Regionalt Forskningsfond Agder. TFOU-rapport 2017: 07. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling

Sletterød, N. A., Carlsson, E., Kleiven, H. H., & Sivertsen, H. (2014). Ungdom og medvirkning i planlegging og lokalt utviklingsarbeid. *Å slippe til og bli sluppet løs er to sider av samme sak. TFoU-rapport*, 2014:8. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling

Torfinng, J., Sørensen, E., Winsvold, M., & Røiseland, A. (2017). En ny politisk arbeidsform? Evaluering av oppgaveutvalg i Svelvik kommune våren 2017.

Torfinng, J. & Winsvold, M. (2020). Demokratiparadokset. Hvordan styre et folk som skal styre seg selv?. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 5, s. 120–145). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch5>Lisens: CC BY-ND 4.0

Tortzen, A. (2019). *Samskabelse afvelferd. Muligheder og faldgruber*. Hans Reitzels forlag, København

Trøndelag fylkeskommune (2018). *Trøndelagsplanen 2019-2030*. Vedtatt av fylkestinget desember, 2018

Ulrich, J. (2016). Samskabelse - en typologi. *Clou skriftsserie*, 2016(001), 1-15. [2016-001].

Verdal kommune (2019a). Kommunestyret 28.10.2019 - PS 92/19 Nærmiljøtiltak i Verdal – igangsetting. Arkivref : 2018/8838 - /L02
<https://www.verdal.kommune.no/Politikk/2019-2023-Kommunestyret/20191028/09219-Narmiljotiltak/>

Verdal kommune (2019b). Demokrati og samskaping. Kilde:
https://verdal.kommune.no/Global/Politikk/2019/Vedlegg/f19_sak053.vedl2.pdf
lastet 18.11.2020

Verdal kommune (2019c). Kommunestyret 27.05.2019. PS 038/19 Ordning for nærmiljøtiltak i Verdal. Kilde:
<https://www.verdal.kommune.no/Politikk/Kommunestyret-2015-2019/20190527/#03819>

Vedlegg: Tidslinje arbeidet med oppgaveutvalg i Verdal kommune 2017-2020

Oversikten bygger på innspill fra administrative nøkkelpersoner i Verdal kommune

Saken, fenomenet og bakgrunnen for oppgaveutvalg i kronologisk rekkefølge:

Det hele startet ved et vedtak ift behandlingen av budsjett og økonomiplan.

Kommunestyret 11.12.17 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/Kommunestyret-2015-2019/20171211/#10817>

Punkt 13: *Det forventes at kommunens regnskap for 2017 vil gi overskudd. Kommunestyret forskutterer at kr 1 mill. av overskuddet skal til bolystiltak, i de grendene som har vedtak om nedleggelse av skoler (Helgådalen, Ness og Leksdal). Over nyåret starter arbeidet med involvering av grendene, for å få eierskap til hvilke tiltak som gir best bolyst.*

Kan i ettertid også sees i sammenheng med (men den første saken som ble fram lagt, i formannskapet 14.06.18, var i all hovedsak knyttet til punkt 13).

Punkt 11: *Innbyggerdialog og nærmiljø*

Kommunestyret ønsker å forsterke fokuset på innbyggeren og på nærmiljøet, og vil derfor legge til rette for å utvikle en løpende dialog med innbyggerne på en stadig mer aktiv og oppsøkende måte.

På bakgrunn av dette bes rådmannen om å utrede følgende:

- At enkelte kommunestyre- eller formannskapsmøter arrangeres ute i lokalsamfunnene. Møtene starter eksempelvis med en fast dialogdel, slik at lokale lag og foreninger får en fast og forutsigbar kontaktarena med kommunepolitikkerne.

- Opprettelsen av en egen budsjettpost «nærmiljøtiltak» til bruk i det enkelte lokalsamfunn etter lokale disposisjoner. Den årlige bevilgningen til dette formålet fastsettes ved kommunestyrets behandling av årsregnskapet.

- Det arrangeres en årlig dialogkonferanse med frivillige lag og foreninger med siktemål på å få fram de gode ideene underveis i den løpende samfunnsutviklingen.

Så kom selve saken opp til politisk behandling – der den ble avvist.

Formannskapet 14.06.18 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/Formannskapet-2015-2019/20180614/#05918>

Deretter kom saken til ny behandling – der oppgaveutvalg ble knyttet konkret til nærmiljømidlene.

Formannskapet 16.05.19 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/Formannskapet-2015-2019/20190516/#05319>

Kommunestyret 27.05.19 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/Kommunestyret-2015-2019/20190527/#03819>

Til slutt kom saken knyttet til organiseringen av og rammene for oppgaveutvalg.

Utvalg mennesker og livskvalitet 23.10.10 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/2019-2023-Mennesker-og-livskval/20191023/#00319>

Utvalg mennesker og livskvalitet 23.10.10 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/2019-2023-Mennesker-og-livskval/20191023/#00419>

Formannskapet 24.10.19 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/2019-2023-Formannskapet/20191024/#10419>

Kommunestyret 28.10.19 - <https://www.verdal.kommune.no/Politikk/2019-2023-Kommunestyret/20191028/#09219>

Første møte i oppgaveutvalgene var et felles møte, som administrasjonen inviterte til, den 28.11.19

Deretter har oppgaveutvalgene hatt egne møter – uten administrasjonen

I januar og februar 2021 inviterte to av oppgaveutvalgene administrasjonen til å orientere om bakgrunnen for etableringen, her var også andre lag og organisasjoner invitert.

I tillegg har alle oppgaveutvalgene vært i kontakt med rådgiver fra Kultur i Verdal kommune angående søknader/spillemidler.

Nytt fellesmøte var planlagt 18.03.20, men pga korona ble det erstattet med møter med hvert av oppgaveutvalgene. Her kalte administrasjonen inn (referat vedlagt).

Fellesmøte 28.05.20

De øvrige møtene er det oppgaveutvalgene selv som har oversikt over.



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no